

УДК: 349.6

ШИЛЕНКО М., здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ОХОРОНУ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Анотація. У статті розкрито адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів, насамперед Міністерства екології та природних ресурсів України як провідного суб'єкта публічної адміністрації, що здійснює охорону суб'єктів малого підприємництва.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правовий статус, публічна адміністрація, природні ресурси, охорона.

Аннотация. В статье раскрыт административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые осуществляют охрану природных ресурсов, в первую очередь Министерства экологии и природных ресурсов Украины как ведущего субъекта публичной администрации, которое осуществляет охрану субъектов малого предпринимательства.

Ключевые слова: административное право, административно-правовой статус, публичная администрация, природные ресурсы, охрана.

Summary. This study examines the notion of the status of public administration and protection of natural resources. Analyzed administrative legal status of public administration, which is responsible for protection of natural resources. The analysis of administrative legal status of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine as the leading subject of public administration is responsible for protection of small businesses.

Keywords: administrative law, administrative legal status, public administration, natural resources, protection.

Конституція України визначила, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які містяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Основним Законом [1].

Адміністративно-правова охорона природних ресурсів є важливим інструментом у функціонуванні сучасної держави. Гармонізація відносин людини й природи зумовлює визначення її одним із завдань правової, демократичної й соціальної держави. Охорона навколишнього середовища дає можливість зберегти, відтворити, забезпечити екологічний баланс у природі, нормальне існування, розвиток самої людини й суспільства. Публічно-правовий характер екологічних правовідносин, переростання екологічних проблем на рівень державної політики й міжнародних відносин підкреслюють актуальність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів. У зв'язку з цим виникає потреба у проведенні комплексних наукових досліджень адміністративно-правової охорони природних ресурсів.

Теоретичною базою аналізу проблеми адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів, є праці таких вчених, як В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Битяка, І. Голосніченка, А. Єлистратова, З. Іванової, О. Йоффе, В. Ісакова, Р. Калюжного, С. Ківалова, М. Козюбри, А. Колодія, В. Колпакова,

А. Комзюка, В. Копейчикова, Є. Курінного, Я. Магазинера, М. Марченка, П. Недбайла, В. Нерсисянца, М. Орзіха, І. Пахомова, Л. Попова, П. Рабіновича, В. Селіванова, О. Скакуна, О. Фрицького, Є. Харитонова, В. Цветкова, В. Шкарупи, В. Юсупова, М. Якимчука та ін. Також проблему адміністративно-правових заходів природних ресурсів певною мірою досліджували О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, Л. Коваль, Л. Коваленко та ін. Проте не були розглянуті питання адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів.

Метою цього дослідження є аналіз на основі чинних адміністративних норм права та законодавства щодо охорони природних ресурсів практичних напрацювань у цій сфері, характеристика адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, що здійснює охорону природних ресурсів.

Процес побудови незалежної правової держави передбачає наявність цілісної та ефективної системи органів державної влади, які покликані забезпечувати виконання завдань та функцій держави через управлінський механізм (суб'єкти влади), наділений владними повноваженнями. Тому «державну владу» можна розглядати як сукупність владних державних повноважень і сукупність державних органів [2, с. 36], що законодавчо регулюється за допомогою адміністративно-правових норм.

3. Кисіль адміністративне право розглядає як галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини управлінського характеру, що виникають у зв'язку з організацією та безпосереднім здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами виконавчої влади держави, а також у зв'язку зі здійсненням іншими державними органами внутрішньої організаційної управлінської діяльності [3].

Відповідно до Конституції України та законів України владними повноваженнями наділені державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи.

Наявність владних повноважень визначається правовим статусом, тобто обсягом прав та обов'язків органів державної влади. Щодо органів публічної адміністрації, то вони наділені адміністративно-правовим статусом.

Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації включає в себе обсяг владних повноважень, а саме компетенцію, закріплену у компетенційних (або «статутних») нормативно-правових актах, що доповнюється важливими елементами – завданнями, функціями, характером взаємозв'язків з іншими органами (як «по вертикалі», так і «по горизонталі»), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [4, с. 30-32].

О. Музичук під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [5].

Під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [6, с. 41].

В. Авер'янов «публічну адміністрацію» розглядає як сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [7, с. 117].

У свою чергу В. Колпакова зазначає, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію

публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин [8, с. 36].

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів, їх місце та роль у державному управлінні окреслені певними правовими рамками, визначаються Конституцією України, законами України та іншими підзаконними нормативно-правовими актами відповідно до наданих прав і покладених на них обов'язків і на підставі яких здійснюється необхідна охорона.

Природні ресурси – тіла та сили природи, які на певному рівні розвитку продуктивних сил і вивченості можуть бути використані для задоволення потреб у формі безпосередньої участі в матеріальній діяльності. Головна ознака природних ресурсів – зміна їхніх властивостей при залученні до виробничого процесу. До ресурсів належать складові надр Землі, вода, природний рослинний та тваринний світ, а також земля [9].

Природні ресурси – це компоненти та сили природи, що використовуються або можуть бути використані як засоби виробництва та предмети споживання для задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства, підвищення якості життя людей. За своєю матеріальною сутністю природні ресурси вважаються частиною географічного середовища. Це – сукупність природних умов існування та діяльності людей. Вони належать до компонентів природи, а відтак їх розподіл на Землі та концентрація в її надрах визначаються природними закономірностями. У розумінні О. Мінца природні ресурси – «тіла і сили природи, які на даному рівні розвитку продуктивних сил і вивченості можуть бути використані для задоволення потреб людського суспільства у формі безпосередньої участі в матеріальній діяльності». М. Реймерс пише, що природні ресурси – це природні об'єкти і явища, що використовуються в теперішньому і майбутньому для прямого і непрямого споживання, сприяють створенню матеріальних багатств, відтворенню трудових ресурсів, підтримці умов існування людини, підвищенню якості життя, зокрема феномени природи. Категорія «природні ресурси» вказує на безпосередній зв'язок природи з господарською діяльністю людини, що нерідко призводить до негативних суспільних явищ, завдаючи природі значної шкоди [10].

Таким чином, природні ресурси є компонентами навколишнього середовища, серед яких виділяють: водне середовище, повітряне середовище, ґрунт, рослинний і тваринний світ, геологічне, техногенне, соціальне середовища. Оскільки природні ресурси України є власністю Українського народу, від його імені права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України та іншими законами України, громадяни мають право користуватися природними ресурсами відповідно до законів.

На цій основі необхідно зазначити, що державній охороні підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, природні ресурси – як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в певний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси.

Основним суб'єктом публічної адміністрації, який здійснює адміністративно-правову охорону природних ресурсів, є Міністерство екології та природних ресурсів України та Генеральний прокурор і підпорядковані йому прокурори. Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Свою діяльність Мінприроди України здійснює у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, поводження з відходами,

небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, а також проведення державної екологічної експертизи.

Міністерство наділено повноваженнями у сферах охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, раціонального використання, відтворення й охорони об'єктів тваринного і рослинного світу, відтворення та охорони земель, охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ресурсів. Окрім того відомство забезпечує нормативно-правове регулювання розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, контролю за дотриманням природоохоронного законодавства [11].

Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції – біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів (надр, поверхневих і підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (зокрема водних живих ресурсів, мисливських і немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України (природні ресурси), відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату й адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів.

Свою діяльність Мінприроди здійснює на основі Положення про Міністерство екології та природних ресурсів, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 [12].

Основними завданнями Мінприроди України є: 1) формування державної політики у сферах: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції – біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату й адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення й охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біо- та ландшафтного

різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної та генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі, здійснення державного геологічного контролю; 2) реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної та генетичної безпеки, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання в межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї та реалізація у межах компетенції державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Отже, адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює охорону природних ресурсів, складається з сукупності їхніх обов'язків і права. Найбільший внесок в аналізовану сферу дослідження робить Міністерства екології та природних ресурсів України як центральний орган виконавчої влади з питань охорони природних ресурсів.

Використана література

1. Конституція України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Малый А.Ф. Органы государственной власти области : проблемы организации / А.Ф. Малый. – Архангельск : Изд-во Помор. ун-та, 1999. – 160 с.
3. Адміністративне право : навчальний посіб. – К. : Алерта, 2011. – 696 с.
4. Авер'янов В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей // Право України. – 2009. – № 5 – С. 30-35.
5. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316-321
6. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
7. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
8. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права : сучасний вимір // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 35-36.
9. Екологічний менеджмент : навчальний посібник ; за ред. В.Ф. Семенова, О.Л. Михайлюк ; ОДЕУ. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 407 с.
10. Екологія : підручник / [С.І. Дорогунцов, К.Ф. Коценко, М.А. Хвесик та ін.]. – К. : КНЕУ, 2005. – 371 с. – Режим доступу : <http://javalibre.com.ua/java-book/book/2910984>
11. Міністерство екології і природних ресурсів України. – Режим доступу : [//www.menr.gov.ua/content/article/37](http://www.menr.gov.ua/content/article/37)
12. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів : Указ Президента України від 13.04.11 р. № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 255.